

RUU Pertanahan dan Sejarah Panjang Reformasi Agraria

Oleh: Liza Dzulhijjah

Abstraksi

Sejarah panjang pembaharuan agraria di Indonesia merupakan suatu keseriusan gerakan-gerakan agraria untuk menuntut pemerataan penguasaan dan pemilikan hak atas tanah yang dari tahun ke tahun tak pernah terwujud. Sempat terbungkam pada era orde baru, kini pasca reformasi gerakan agraria ini mulai lantang untuk menuntut kembali pemerataan tersebut. Berbagai program pemerintah, bahkan sampai pada regulasi yang diterbitkan dinilai tidak pro terhadap rakyat melainkan pro terhadap para pemodal. Dengan adanya pasar bebas menjadi ancaman yang sangat berarti bagi para gerakan agraria ini, dimana tentunya kapitalisasi akan semakin merajalela. Dimana tuan-tuan akan semakin dipertuan dan rakyat kecil semakin diperbudak. Adanya upaya pembaharuan agraria yang dicanangkan pula oleh pemerintah belum juga menjadi angin segar bagi para penuntut keadilan ini. Pembaharuan agraria ini terkesan berlarut-larut sampai pada munculnya RUU Pertanahan. RUU Pertahan ini tentunya tidak lepas dari polemik yang berkepanjangan. Pasalnya, dikhawatirkan bahwa RUU ini juga ditunggangi oleh kepentingan sebagian golongan untuk memperkerdil semangat membendung kapitalisasi yang telah menjadi nafas dari UUPA dan pergerakan agraria.

Pendahuluan

Undang-Undang No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang kita kenal dengan Undang-Undang Pokok Agraria (UUPA) merupakan suatu pembaharuan dalam bidang keagrariaan di Indonesia. Hal ini dikarenakan adanya perubahan secara fundamental dari hukum agraria warisan kolonial yang berorientasi pada keuntungan bagi para penjajah menjadi hukum agraria nasional yang berorientasi pada kepentingan rakyat Indonesia, baik dari segi struktur perangkat hukumnya, konsepsi maupun isinya. Dalam hal ini penting untuk kita ingat bahwa agraria bukan hanya sekadar tanah, tetapi juga melingkupi bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di Indonesia sesuai amanat Pasal 33 ayat (3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945. UUPA sebagai acuan pokok dalam pelaksanaan kebijakan agraria di Indonesia ini tidak hanya memuat mengenai aturan perombakan hukum agraria saja, melainkan juga memuat penyelesaian persoalan-persoalan agraria yang merupakan program revolusi di bidang agraria atau juga disebut Agrarian Reform Indonesia yang meliputi panca program, yaitu:¹

1. Pembaharuan Hukum Agraria, melalui unifikasi hukum yang berkonsepsi nasional dan pemberian jaminan kepastian hukum;
2. Penghapusan hak-hak asing dan konsesi-konsesi kolonial atas tanah;
3. Mengakhiri penghisapan feodal secara berangsur-angsur;
4. Perombakan pemilikan dan penguasaan tanah serta hubungan-hubungan hukum yang bersangkutan dengan pengusahaan tanah dalam mewujudkan pemerataan kemakmuran dan keadilan; dan
5. Perencanaan persediaan dan peruntukan bumi, air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya serta penggunaannya secara terencana, sesuai dengan daya dukung dan kemampuannya.

Namun, seiring berjalannya waktu, banyak para pihak yang menuntut adanya suatu pembaharuan (lagi) terhadap UUPA ini. Banyak yang berpendapat bahwa UUPA ini sudah tidak relevan lagi dengan kondisi Indonesia saat ini. Ketidakrelevanan ini dapat dilihat dari tumpang

¹ Boedi Harsono, *Hukum Agraria Indonesia Sejarah Pembentukan Undang-Undang Pokok Agraria*, isi dan Pelaksanaannya (Jakarta: Djambatan, 2003), hal: 3-4.

tindihnya UUPA dengan peraturan yang muncul setelahnya, seperti UU No. 7 Tahun 2004 tentang Sumber Daya Air (yang dicabut dengan putusan MK No. 85/PUU-XI/2013), UU No. 18 Tahun 2004 tentang Perkebunan, UU No. 41 Tahun 1999 tentang Kehutanan, UU No. 11 Tahun 1967 tentang Pertambangan dan UU No. 25 Tahun 2007 tentang Penanaman Modal yang dinilai tidak berpihak pada kepentingan rakyat melainkan lebih berpihak pada kepentingan pemodal. Sehingga, banyak pihak yang berpendapat bahwa pembaharuan agraria mutlak diperlukan untuk melindungi kepentingan rakyat dari kapitalisme yang semakin menggerogoti negeri ini.

Namun, pada masa pemberlakuan pasar bebas ini tak luput pula kepentingan-kepentingan kapitalis mulai masuk dalam menuntut pembaharuan di bidang agraria, seperti penyederhanaan masalah hak atas tanah. Dengan adanya penyederhaan atas pengaturan ini diyakini akan meningkatkan jumlah investor asing yang akan menanamkan modalnya di dalam negeri.² Seperti yang kita ketahui bahwa ada banyak hak atas tanah yang terdapat di dalam UUPA seperti Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan hak-hak lainnya. Dimana dalam hal ini hak-hak pihak asing sangat dibatasi.

Dengan adanya berbagai tuntutan pembaharuan agraria ini, pemerintah mulai berusaha memenuhi tuntutan tersebut. Mulai dari wacana amandemen UUPA sampai pada rencana pembentukan suatu undang-undang baru, yakni Undang-Undang Pertanahan yang diharapkan dapat menjadi penyempurna bagi UUPA. Dimana sampai saat ini UU Pertanahan tersebut masih baru sampai pada tahap RUU yang belum disahkan. Namun, sebelum lebih jauh membahas mengenai pembaharuan agraria melalui RUU Pertanahan ini, kiranya perlu diketahui lebih dalam mengenai pembaharuan agraria itu sendiri terlebih dahulu.

Gerakan Pembaharuan Agraria di Indonesia

Reforma Agraria atau secara legal formal disebut juga dengan pembaharuan agraria adalah proses restrukturisasi (penataan ulang susunan) kepemilikan, penguasaan, dan penggunaan sumber-sumber agraria (khususnya tanah). Dalam Pasal 2 TAP MPR RI Nomor IX/MPR/2001 dijelaskan bahwa pembaharuan agraria mencakup suatu proses yang

² Muhammad Rinaldi, "Perlu Amandemen UU Pokok Agraria untuk Dukung Investasi", liputan6.com, 13 Juli 2015, kolom bisnis, <http://m.liputan6.com/bisnis/read/2271693/perlu-amandemen-uu-pokok-agraria-untuk-dukung-investasi> (diakses tanggal 2 September 2015).

berkesinambungan berkenaan dengan penataan kembali penguasaan, pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan sumber daya agraria, dilaksanakan dalam rangka tercapainya kepastian dan perlindungan hukum serta keadilan dan kemakmuran bagi seluruh rakyat Indonesia.³

Perlu diketahui bahwasanya organisasi-organisasi yang bergerak di bidang agraria ini sudah ada sejak lama. Bahkan sejak tahun 1945 pun telah ada organisasi yang bergerak di bidang agraria, sebut saja Buruh Tani Indonesia (BTI) yang sangat erat kaitannya dengan Partai Komunis Indonesia (PKI). Hal ini muncul akibat adanya ketimpangan dalam struktur agraria pasca kemerdekaan dimana kepemilikan tanah masih terpusat pada sekelompok orang dan sebagian besar rakyat justru hanya memiliki sebagian kecil tanah pertanian. Sehingga, pada saat itu rakyat mudah terprovokasi untuk melakukan aksi sepihak menentang adanya kapitalisasi. Kemudian, barulah UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria atau yang sering kita kenal sebagai UUPA ini berusaha dimunculkan sebagai bentuk pembaharuan agraria. Namun, hal ini tidak berlangsung lama. Karena sejak tahun 1965 saat terjadi pembantaian besar-besaran rakyat yang diduga menjadi pendukung PKI termasuk BTI, gerakan pembaharuan agraria ini benar-benar berhenti dan tak memiliki kelanjutannya. Pada masa Soeharto berkuasa (Orde Baru) pun pula dikeluarkan program-program yang dinilai tidak pro rakyat dan tidak dilaksanakannya pembaharuan agraria, program-program tersebut seperti swasembada pangan, eksploitasi sumber daya tambang dan hutan serta usaha perkebunan besar oleh swasta dan Negara.⁴ Kemudian barulah kelompok pembaharu agraria yang menentang adanya kapitalisasi dan perampasan hak rakyat ini terdengar gaungnya pasca reformasi. Hal ini muncul karena kebijakan-kebijakan pemerintah pasca reformasi pun belum berpihak pada pembaharuan agraria dan masih adanya ketimpangan dalam struktur agraria di Indonesia. Sehingga, organisasi-organisasi seperti Konsorsium Pembaharu Agraria (KPA) dan Serikat Petani Indonesia (SPI) masih menuntut adanya pembaharuan di bidang agraria. Tujuan pembaharuan agraria yang disebutkan oleh Badan Pertanahan Negara (BPN) ini tak lain adalah untuk mengurangi kemiskinan; menciptakan lapangan kerja; memperbaiki akses masyarakat kepada sumber-sumber ekonomi, terutama tanah; menata ulang ketimpangan penguasaan

³ “Sekilas Reforma Agraria”, dalam website bpn, <http://www.bpn.go.id/Program/Reforma-Agraria>, (diakses tanggal 3 September 2015).

⁴ Nancy Lee Peluso, “Membuat Alasan dan Alas yang Sama demi Reformasi: Gerakan-Gerakan Agraria dan Lingkungan di Indonesia”, dalam Wacana Gerakan Agraria dan Gerakan Lingkungan di Indonesia Awal Abad XXI, Edisi 28 Tahun XIV 2012, hal. 18-19.

pemilikan, penggunaan dan pemanfaatan tanah dan sumber-sumber agraria; mengurangi konflik dan sengketa tanah dan keagrariaan; memperbaiki dan menjaga kualitas lingkungan hidup; dan meningkatkan ketahanan pangan dan energi masyarakat.⁵

Pengaturan atau regulasi mengenai keagrariaan, khususnya tentang tanah tentu sangat banyak. Namun, dalam hal ini kita berfokus pada era reformasi dimana gaung dari pembaharuan agraria mulai kembali terdengar. Diawali dengan dikeluarkannya TAP MPR No. 16/MPR/1998 tentang Politik Ekonomi dalam Rangka Demokrasi Ekonomi. Pada Pasal 7 ayat (1) disebutkan pengelolaan dan pemanfaatan tanah dan sumber daya alam lainnya harus dilaksanakan secara adil dengan menghilangkan segala bentuk pemusatan penguasaan dan kepemilikan dalam pengembangan kemampuan usaha ekonomi kecil, menengah, koperasi dan masyarakat luas. Kemudian pada tahun 1999 dikeluarkanlah Keputusan Presiden No. 48 Tahun 1999 tentang Tim Pengkajian Kebijaksanaan dan Peraturan Perundang-Undangan dalam Rangka Pelaksanaan Landreform. Kemudian, barulah pada tahun 2001 TAP MRR No IX/MPR/2001 tentang Pembaharuan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam yang ditindaklanjuti dengan Keppres No. 34 Tahun 2003 tentang Kebijakan Nasional di Bidang Pertanahan. Dalam Keppres ini tercantum amanat yang berisi upaya percepatan reforma agraria dimana salah satunya berupa penyempurnaan UUPA. Pada era kepemimpinan Susilo Bambang Yudhoyono, muncul suatu perencanaan mengenai amandemen UUPA.⁶ Pengamandemenan UUPA banyak diamini oleh berbagai kalangan. Pasalnya, hal ini tentunya tetap akan mampu mengakomodir cita-cita luhur yang terkandung dalam UUPA, hanya akan ada sedikit perubahan atau penambahan pasal yang digunakan untuk memperjelas regulasi yang telah ada. Namun, wacana amandemen UUPA ini kemudian dibatalkan dengan dimunculkannya suatu rencana pembentukan undang-undang baru di bidang pertanahan, yakni RUU Pertanahan.

Banyak pro kontra mengenai hadirnya RUU Pertanahan ini. Dikatakan bahwa RUU Pertanahan merupakan suatu penyempurnaan dari UUPA. Dari draft RUU yang sudah banyak tersebar, dapat dilihat sekilas bahwa pengaturan yang ada di dalamnya mengatur sebagian besar apa yang telah diatur dalam UUPA, sebut saja seperti hak atas tanah, pendaftaran tanah penyediaan tanah untuk kepentingan peribadatan dan sosial dan penyelesaian sengketa. Meskipun ada hal-hal dalam RUU Pertanahan ini yang diatur secara lebih rinci. Namun, jika

⁵ "Sekilas Reforma Agraria", *Log-cit*.

⁶ Oswar Mungkasa, "Reforma Agraria: Sejarah, Konsep dan Implementasi", hal. 7-8.

dilihat dengan jeli, ada pengurangan yang terjadi di RUU Pertanahan ini. Jika dalam UUPA kita akan menemukan bahwa Hak Atas Tanah ini terdiri dari Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai, Hak Sewa, Hak Membuka Tanah, Hak Menungut Hasil Hutan, dan hak-hak lain yang ditetapkan undang-undang dan sifatnya sementara, maka dalam RUU Pertanahan kita hanya akan menemukan Hak Milik, Hak Guna Usaha, Hak Guna Bangunan, Hak Pakai dan Hak Sewa Untuk Bangunan.

Menurut Gunawan, hal ini tentunya menjadi suatu persempitan dari ruang lingkup hak-hak yang diatur, meskipun nantinya Hak Memungut Hasil Hutan dapat saja diatur dalam UU Kehutanan, namun tentunya hal ini dikhawatirkan akan sangat jauh bertentangan dengan apa yang telah diatur dalam UUPA.⁷ Dalam RUU Pertanahan hal yang dimunculkan secara lebih rinci disini adalah mengenai satu bab yang khusus membahas mengenai Reforma Agraria, seperti obyek reforma agraria, penerima Tanah Obyek Reforma Agraria (TORA), penyelenggaraan reforma agraria, akses reform dan hak dan kewajiban penerima TORA.

Secara umum, apa yang diatur dalam RUU Pertanahan ini dapat dinilai belum mampu menjawab apa yang selama ini menjadi tuntutan pembaharuan agraria. RUU Pertanahan ini dapat dinilai seperti sebuah penyesuaian terhadap peraturan sektoral yang dikatakan tumpang-tindih dengan UUPA. Dimana seperti yang dikatakan sebelumnya bahwa peraturan sektoral tersebut lebih berpihak pada pemodal, sehingga dapat dikatakan menganut filosofi kapitalis yang tidak berpihak kepada rakyat. Lantas, kedudukan UUPA pun pula menjadi tidak jelas apakah akan tetap dipergunakan sebagai acuan atau tidak lagi dipergunakan setelah RUU ini disahkan menjadi UU. Perlu ditegaskan kembali bahwa Pemerintah memandang RUU Pertanahan ini bukanlah suatu perubahan atas UUPA, melainkan dikatakan sebagai undang-undang baru yang “menyempurnakan” UUPA. Jika dalam pengakjian hukum sendiri, jika ada perubahan terhadap suatu undang-undang, maka perubahan yang paling barulah yang dipakai dalam pengkajian hukum. Jika RUU Pertanahan ini dikatakan bukan suatu perubahan, namun perlu diingat bahwa apa yang diatur dalam RUU Pertanahan ini mengatur sebagian besar apa yang telah diatur dalam UUPA. Dan jika mengingat bahwa agraria tidak hanya menyangkut tanah, melainkan apa yang

⁷ Gunawan, “RUU Pertanahan dan UUPA”, Harian Kompas, 24 Juli 2013, http://www.pancanaka.org/index.php?option=com_content&view=article&id=598:ruu-pertanahan-dan-uupa-1960&catid=89&Itemid=218, (Diakses pada 02 September 2015).

dimaksud dalam Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang meliputi bumi, air dan sumber daya alam yang terkandung di dalamnya seperti apa yang telah diatur dalam UUPA itu sendiri maka dapat dikatakan bahwa RUU Pertanahan ini adalah *lex specialist* dari UUPA itu sendiri dan hal ini pun ditegaskan pula dalam rumusan naskah akademik RUU Pertanahan. Dimana kita semua mengetahui bahwa terdapat asas hukum yang menyebutkan “*lex specialist derogate lex generalis*” yang artinya undang-undang yang sifatnya khusus mengesampingkan undang-undang yang sifatnya umum. Meskipun dalam Pasal 101 RUU Pertanahan menyebutkan bahwa “Pada saat undang-undang ini mulai berlaku, semua peraturan perundang-undangan di bidang pertanahan dan peraturan pelaksanaannya yang telah ada, dinyatakan masih tetap berlaku sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan dalam undang-undang ini”, tetap tak bisa menjadi jaminan apakah nantinya UUPA akan tetap menjadi rujukan atau tidak. Dan yang patut dipertanyakan lagi adalah dengan adanya ketentuan dalam Pasal 101 RUU Pertanahan tersebut yang secara tidak langsung menyatakan bahwa tidak berlakunya asas *Lex Posterior Derogat Legi Priori* (pada peraturan yang sederajat, peraturan yang paling baru melumpuhkan peraturan yang lama, karena tidak dicabutnya UUPA), apakah dalam implementasinya di kemudian hari tidak akan terjadi tumpang tindih dengan UUPA? Sehingga, penting pula untuk dipertegas kembali dimanakah nanti kedudukan UUPA setelah disahkannya RUU Pertanahan ini sehingga nantinya tidak akan lagi muncul polemik yang berkepanjangan. Rakyat sudah lama menunggu angin segar reforma agraria, telah banyak korban yang berjatuh karena konflik yang berkepanjangan ini, rakyat kecil yang menjadi objek tindakan tirani, maka Pemerintah harusnya tak lagi membuat kekecewaan kembali.

Kesimpulan

Pembaharuan agraria telah banyak diidam-idamkan oleh banyak pihak. Pemerataan penguasaan dan kepemilikan atas tanah diharapkan dapat terlaksana di Indonesia sebagai suatu bentuk penentangan terhadap kapitalisasi dimana penguasaan dan kepemilikan atas tanah menjadi terpusat pada suatu kelompok-kelompok tertentu. Sejarah panjang pembaharuan agraria ini mencapai titik tertinggi pada masa penggodokan RUU Pertanahan, harapan besar kembali ditaruh pada pemerintah yang berkuasa pada saat ini. Diharapkan bahwa apa yang ada di draft RUU Pertanahan ini dapat dikaji ulang oleh para ahli yang menduduki kuasa negeri agar apa

yang diatur di dalamnya dapat menjadi solusi dari berbagai sengketa agraria yang kerap kali terjadi.

Dimana arah pembentukan UU Pertanahan ini diharapkan benar-benar mengacu pada nilai filosofis yang terkandung dalam sila kelima Pancasila “Keadilan Sosial bagi Seluruh Rakyat Indonesia” dan Pasal 33 ayat (3) UUD NRI 1945 yang menyebutkan bahwa “Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besar kemakmuran rakyat.” Sehingga, harapan terbesar dari penggodokan RUU Pertanahan, yakni janganlah sampai kepentingan suatu golongan tertentu menunggangi pembentukan undang-undang dan semangat pembendungan kapitalisasi yang menjadi nafas UUPA dapat disematkan dalam RUU ini agar dapat terjadi adanya harmonisasi antara UUPA dengan RUU Pertanahan ini.

Daftar Pustaka

Undang-Undang

UUD NRI 1945

TAP MPR No. IX/MPR/2001 tentang Pembaruan Agraria dan Pengelolaan Sumber Daya Alam

UU No. 5 Tahun 1960 tentang Peraturan Dasar Pokok-Pokok Agraria

Rancangan Undang-Undang

RUU Pertanahan

Buku

Harsono, Boedi. 2003. *Hukum Agraria Indonesia*. Cetakan Kesembilan (edisi revisi) 2003. Jakarta: Djambatan.

Shohibudin dan Salim, Muhammad Nazir. 2012. *Pembentukan Kebijakan Reforma Agraria 2006-2007 Bunga Rampai Perdebatan*. Yogyakarta: Sekolah Tinggi Pertanahan Negara Press.

Wacana. 2012. *Gerakan Agraria dan Gerakan Lingkungandi Indonesia Awal Abad XXI*. Edisi 28 Tahun XIV 2012. Yogyakarta: Insist Press.

Jurnal

Mungkasa, Oswar. “Reforma Agraria: Sejarah, Konsep dan Implementasi”.
https://www.academia.edu/9524718/Reforma_Agraria_Sejarah_Konsep_dan_Implementasi. (Diakses tanggal 01 September 2015).

Berita

Gunawan. 2013. “RUU Pertanahan dan UUPA”. Harian Kompas 24 Juli 2013.
http://www.pancanaka.org/index.php?option=com_content&view=article&id=598:ruu-pertanahan-dan-uupa-1960&catid=89&Itemid=218 (Diakses pada 02 September 2015).

Rinaldi, Muhammad. 2015. “Perlu Amandemen UU Pokok Agraria Untuk Dukung Investasi”.
Diterbitkan pada 13 Juli 2015. <http://m.liputan6.com/bisnis/read/2271693/perlu-amandemen-uu-pokok-agraria-untuk-dukung-investasi>. (Diakses pada 15 Agustus 2015).

S. Dipoleksosno. 2006. “Amandemen UU Pokok Agraria”. Diterbitkan pada 26 September 2006.
<http://suaramerdeka.com/harian/0609/26/opi04.htm> . (Diakses pada 02 September 2015).

Internet

Badan Pertanahan Nasional. “Sekilas Reforma Agraria”.
<http://www.bpn.go.id/Program/Reforma-Agraria>. (Diakses pada 03 September 2015).

Serikat Petani Indonesia. 2003. “Pandangan dan Sikap Dasar Federasi Serikat Petani Indonesia (FSPI) tentang Pembaruan Agraria”. Diterbitkan 28 Pebruari 2003.
<http://www.spi.or.id/wp-content/uploads/2008/08/pembaruanagraria.pdf>. (Diakses pada 01 September 2015).

Serikat Petani Indonesia. 2007. “Tentang pembaruan Agraria dan Pembangunan pedesaan”.
Diterbitkan tanggal 5 Desember 2007. <http://www.spi.or.id/tentang-pembaruan-agraria-dan-pembangunan-pedesaan/>. (Diakses pada 01 September 2015).

